

Legislaciones en transparencia y anticorrupción: ¿nueva era?

Fernando Belaunzarán

MARZO 2016

- En México, la corrupción es necesaria para el mantenimiento, reproducción y distribución del poder. Ningún partido político es ajeno a la “estrategia” de atender y movilizar clientelas a las urnas; todos compiten con las reglas no escritas del viejo régimen. Las campañas resultan onerosas y abunda el dinero no fiscalizado. Este fenómeno explica los diversos obstáculos en crear herramientas que combatan la corrupción y terminen con la impunidad.
- La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) es un avance importante que, si bien nace de un ambicioso acuerdo partidista, logra llegar a buen puerto gracias al trabajo y presión de la sociedad civil. Falta combatir y frenar los intentos de regresión en la Ley General de Archivos y la Ley General de Protección de Datos Personales, todavía pendientes.
- En materia de anticorrupción, aún se discuten las leyes que requiere el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción para su funcionamiento. La reforma constitucional en esta materia (2015) entrará en vigor hasta que estén aprobadas la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General del propio sistema, y se reformen otras tantas.
- En 2016, deben librarse batallas decisivas que pueden detonar mayor cambio, o forzar al retroceso en materia de transparencia y anticorrupción. El continuo avance en el combate a la corrupción e impunidad depende no sólo de la clase política, sino también de la sociedad civil, la pieza clave y único actor que ha podido presionar a la clase política para que legisle de acuerdo a los derechos humanos y a los principios básicos de la democracia.



Índice

■ Introducción	3
■ Preámbulo a las legislaciones	4
■ Apuntes sobre el Sistema Nacional Anticorrupción	5
■ La paradigmática legislación en transparencia	10
■ A manera de conclusión	14
■ Anexo	15
■ Referencias	18



Introducción

La corrupción en México es estructural y sistémica. La transición del régimen en el último cuarto del siglo pasado no sólo fue incapaz de desmontarla, sino que hizo partícipes de ella a las oposiciones recién empoderadas. Y es que no sólo es una fuente de enriquecimiento personal, sino también de financiación de la política.

Si al poder la corrupción le es necesaria para su mantenimiento, reproducción y distribución, entonces el Estado no sólo es altamente vulnerable a la incidencia y penetración del crimen organizado y sus cuantiosos recursos económicos, sino que es además ineficaz para prevenirla y enfrentarla en los demás ámbitos y evitar su extensión en la sociedad. Por eso no extraña que México aparezca mal calificado en todos los indicadores, esté en último lugar de los países de la OCDE y sea el número 103 de 173 en el índice de *Transparencia Internacional*.¹ La relación perversa entre poder y negocios marcó al régimen postrevolucionario –de manera exultante a partir del sexenio de Miguel Alemán (1946-1952)-, pero con la llegada de elecciones competidas, además de diversificar partidos y empresas, la volvieron apremiante para los contendientes. Ningún partido político es ajeno a la “estrategia” de atender y movilizar *clientelas* a las urnas, es decir, todos compiten con las reglas no escritas del viejo régimen. Por eso, las campañas resultan tan onerosas y abunda el dinero no fiscalizado.²

Antes de la reforma del 2007³, partidos y candidatos tenían que ver cómo conseguir dinero para salir en televisión y poder ser competitivos. Ahora que los *spots* se transmiten en los tiempos del Estado existe la misma urgencia, pero para satisfacer a *clientelas* con bienes e incluso dinero en efectivo, a pesar de que eso esté prohibido expresamente en la ley. No es exageración decir que por la vía de los hechos las elecciones en México se han vuelto programas sociales, que si bien informales, resultan muy extendidos y demandados por la población. En ese sentido, la compra del voto es estrategia compartida y, como dice el refrán, “quien tiene más saliva traga más pinole”.

Esa necesidad de dinero en la pugna por la distribución del poder es un aliciente para la

corrupción, además de que los ganadores quieren recuperar la “inversión” que hicieron en la onerosa campaña y hasta tener “utilidades”. Empresas que financian grupos políticos para que en la medida que éstos asciendan también lo hagan sus negocios, beneficiándose con contratos del sector público, no parecen ser tan excepcionales como podría sugerir el escándalo que se genera cada vez que la prensa revela este tipo de relación que bien podría ser práctica común. Por supuesto, también hay grupos políticos que crean sus propias empresas para que lo que sacan de la bolsa izquierda del erario les entre por la bolsa derecha de la iniciativa privada y no tengan que conformarse con “comisiones”, así como para poder lavar fuertes cantidades de dinero⁴.

Es verdad que el dinero de la corrupción permea muchas actividades y su destino es muy variado, pero el hecho de que también sea fundamental en la lucha por el poder nos explica el porqué de las resistencias, de lo accidentado del trayecto para arrancar herramientas que puedan combatirla y de la batalla permanente para evitar retrocesos, cerrar resquicios legales y terminar con la impunidad que es su principal cobijo. La corrupción no sólo es parte del *status quo*, es la que mejor lo explica.

Una supuesta eficacia en la gestión pública llegó a ser la justificación más socorrida para las prácticas arraigadas del partido más identificado con el sistema político y su subcultura de corrupción. “Saben gobernar” era el llamado para tolerar los excesos de la cleptocracia priísta a cambio de un discutible interés general que aboga por el rumbo en detrimento de la honradez. No tardó mucho en

1. María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE e IMCO, México, 2015. La autora hace referencia a diferentes indicadores de medición, la fuente de ambos datos es el *Índice de Percepción de la Corrupción*, Transparencia Internacional, 2014.

2. Gustavo Meixieiro Nájera e Iván Pliego Moreno, *Reformas Electorales en México: Evolución y pendientes*, Documento de Trabajo No. 91, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2010.

3. Instituto Federal Electoral, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, Centro para el Desarrollo Democrático – Instituto Federal Electoral, México, 2008.

4. Ramón García Gibson, *Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010.



constatarse que el tantas veces insistido monopolio del conocimiento en la gestión pública era un mito, así como también que gobiernos de otros partidos tratarían al erario de manera diferente. Se cumplió la profecía: *El poder os hará iguales*; y el mandamiento: *Cubrios los unos a los otros*.

Estoy consciente de que toda generalización es engañosa e injusta y que bien haríamos en tener presente que sí es posible identificar diferencias entre gobiernos, sean de distintos partidos o incluso del mismo, tanto como sus similitudes; pero no se puede negar que se dio un proceso de mimetización, si se quiere desigual, con las formas y vicios del viejo régimen que llegan a verse incluso en la parafernalia del poder. Excesos, prepotencia, discrecionalidad abusiva son noticias de todos los días y alcanzan a todos los colores y en muchos casos saltan a simple vista.

Además, todos los partidos comparten la necesidad de seguir ganando elecciones bajo las condiciones existentes que reclaman, como ya vimos, importantes sumas de dinero, las cuales no sólo utilizan en las contiendas constitucionales, sino también en los procesos internos de sus partidos para hacer valer su influencia en la elección de dirigentes y selección de candidatos.

Es consabido el creciente desgaste de partidos y políticos, así como del desencanto hacia la democracia del país, algo que tiene que ver con la falta de resultados y caída de expectativas, pero también con una sociedad cada vez más intolerante hacia la corrupción, los privilegios y los excesos de la clase política. Es lo que bien llama Mauricio Merino “crisis de ética pública”⁵, la cual se hizo más tangible a raíz de las movilizaciones de finales de 2014 en relación a los 43 estudiantes desaparecidos de la Normal de Ayotzinapa y la revelación de la mansión presidencial conocida como la *Casa Blanca*, misma que está a nombre de un contratista de los gobiernos de Enrique Peña Nieto, tanto del Estado de México como del gobierno federal.

Preámbulo a las legislaciones

Durante su campaña, Enrique Peña Nieto hizo el compromiso de combatir la corrupción y la opacidad, lo que luego sería retomado de manera desglosada

en el llamado *Pacto por México*, algo en lo que la oposición pactista hizo mucho énfasis al momento de suscribirlo y, por lo mismo, fueron de las primeras reformas que se anunciaron y se pusieron a discusión en el Poder Legislativo. Ya veremos los avatares de ambas legislaciones, por lo pronto es importante entender que los indiscutibles avances logrados se dieron primero por la fuerza del ambicioso acuerdo partidista que terminó descarrilándose y después por la notoria presión social y la necesidad de la clase política por recuperar credibilidad; de manera relevante el que el Gobierno de la República se supiera en preocupante y creciente desprestigio de cara a un proceso electoral.

En efecto, si en la reforma constitucional de transparencia (2013)⁶ tuvo mucho que ver el *Pacto por México*, en la Ley General de la materia y en la reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción (2015) fue el ambiente social del contexto arriba descrito, pues el *pacto* ya había naufragado ese entonces. En ambos momentos, la coyuntura favoreció el papel felizmente protagónico que jugó la sociedad civil organizada en dichas legislaciones.

Sería mezquino regatear el mérito a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso en ambos rubros que, por supuesto, se complementan. Al contrario, debe ser algo que se reivindique, pues la experiencia resultó más que virtuosa y los innegables avances logrados por la LXII Legislatura (2012-2015) se tuvieron que pelear y ganar no sólo en las comisiones y en el cabildeo legislativo sino también en la opinión pública y las redes sociales.

Cabe aclarar la situación diferenciada en la que hoy se encuentran las dos legislaciones que, aunque complementarios, son distintas. Mientras en transparencia la legislación ya está operando, cuenta con una Ley General que no desmerece de la reforma constitucional y el 4 de mayo de 2016, cuando se cumpla un año de su publicación, dará

5. Mauricio Merino, “Una crisis de ética pública”, en *El Universal*, México, 2014.

6. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Transparencia*, Diario Oficial de la Federación, México, 2013.



nuevos e importantes pasos en su aplicación, la reforma constitucional anticorrupción es ahora sólo un bonito adorno en nuestra Carta Magna, buen propósito que sólo podrá llevarse a la práctica cuando se aprueben las leyes secundarias establecidas en los transitorios 2o y 5o, en virtud de que así está explícitamente consignado, así como, entre otros, el de la Ley de la Fiscalía General de la República, pues sin la Fiscalía Especial Anticorrupción que necesita de ella el sistema quedaría cojo.

Es verdad que en transparencias quedan pendientes dos leyes generales de gran importancia, la de Archivos y la de Protección de Datos Personales, pero la aplicación de dicha legislación no está condicionada a su aprobación y muy pronto iremos constatando los resultados del nuevo marco legal. Sin duda que existen riesgos con ambas leyes, pues así como muchos estamos entusiasmados por ver concretarse los amplios alcances ya establecidos en la ley, otros están preocupados por lo mismo y, según se muestra en los proyectos que se conocen, están buscando acotarlos en parte por esa vía. Pero esa es la historia de todo el proceso, intentos de regresión por parte del oficialismo evitados por la firmeza de la sociedad civil y el apoyo de sus aliados en la oposición y la opinión pública.

El accidentado proceso explica por qué dejaron de caminar en paralelo, transparencia y anticorrupción, siendo que iniciativas de reformas constitucionales se presentaron en el mismo periodo de sesiones; mientras la primera ya cuenta con una Ley General y la minuta de la Ley Federal, de la segunda, como ya vimos, tiene pendiente toda la legislación secundaria.

Apuntes sobre el Sistema Nacional Anticorrupción

Enrique Peña Nieto, desde el inicio de su gobierno y en cumplimiento a una propuesta de su campaña, presentó la iniciativa para conformar una Comisión Nacional Anticorrupción (CNA). De hecho se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)⁷ para incluirla, desapareciendo a la Secretaría de la Función Pública (SFP). Un transitorio promovido en la dictaminación por la entonces diputada Elizabeth Yáñez del Partido Acción Nacional (PAN) mantuvo con vida a dicha

instancia hasta en tanto no se conformara la CNA, lo cual final y felizmente no ocurrió⁸.

Después de aprobado el dictamen de creación de la CNA en el Senado de la República, se congeló la minuta en la Cámara de Diputados. Eso explica por qué duró tanto tiempo acéfala la SFP con un encargado de despacho hasta que Virgilio Andrade tomó posesión de la misma para luego hacer el triste papel de exonerador de su jefe por el asunto ya comentado de la *Casa Blanca*.

Se pensaba que la SFP vivía sus últimos momentos hasta que las negociaciones por una alternativa mejor, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), le dio nuevo aire y la resucitó de entre los muertos, aunque eso todavía no se concreta en la necesaria modificación de la LOAPF, revirtiendo la reforma que la desapareció. Ahora lo peor que le puede pasar es cambiar de nombre.

En este proceso de la CNA al SNA jugó un papel relevante la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), la cual agrupa una cantidad importante de instituciones educativas, organizaciones y especialistas que desde hace años han trabajado el tema con rigor y profesionalismo. Su crítica a la iniciativa presidencial aprobada por el Senado fue crucial para que se detuviera en la Cámara de Diputados y posteriormente fuera sustituida por un dictamen basado en diversas iniciativas de casi todos los Grupos Parlamentarios que, a su vez, recogían las propuestas fundamentales de la RRC, de tal suerte que se puede decir que, en el armado del rompecabezas, prevaleció la concepción, contenido y espíritu de lo demandado por la sociedad civil.

Dada la arraigada cultura presidencialista en el país y que el primer mandatario es precisamente del partido político que durante décadas la generó, llegó a verse como algo prácticamente imposible el lograr enmendar la plana al Presidente y generar una propuesta distinta, como finalmente aconteció. De hecho, la propia RRC, en ese entendido, hizo

7. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Federal*, Diario Oficial de la Federación, México, 2013.

8. *Ibidem*.



propuestas para mejorar la minuta⁹. Pero la ya mencionada emergencia de la crisis de ética pública a finales de 2014 crearon la coyuntura propicia para no conformarse con eso y que desde el propio gobierno se dieran cuenta que, dada la situación, la CNA quedaba rebasada; además los cuestionamientos también fueron replicados desde fuerzas políticas de oposición.

De las muchas críticas a la CNA por parte de la RRC rescato las que considero fundamentales. Estaba pensada como una instancia para perseguir corruptos en lo individual, olvidándose no sólo de la prevención, sino de que los actos de corrupción se dan como procesos y en red de complicidades, además de que faltaba incluir en la comisión del delito no sólo al corrompido, sino también al que corrompe. Se mantenía la fragmentación y descoordinación de órganos del Estado que tienen objetivos similares o complementarios, lo que duplica funciones, eleva gastos y reduce eficacia. La desaparición de la SFP debilitaba la prevención y el hecho de que quienes encabezaran los Órganos de Control Interno (OCI) fueran nombrados por los titulares de las dependencias ponían serias dudas sobre el necesario margen de independencia necesario para fiscalizar cuando es el empleado quien vigila al jefe. También se ubicó el riesgo de que la CNA pudiera ser usada para perseguir adversarios políticos del partido en el gobierno.

Aunque distintos partidos políticos presentaron en la Cámara de Diputados, una vez que se hizo evidente el desahucio de la CNA, diversas iniciativas para conformar el SNA, mismas que dieron pie a la elaboración del dictamen de reforma constitucional que se aprobó —uno de los cuales suscrita por quien esto escribe—, la verdad es que no se puede ocultar la paternidad de la RRC que, en su compleja pluralidad, pudo construir el esquema de propuesta que terminó prevaleciendo.¹⁰

La RRC elaboró un “mantel” del SNA construido sobre “cuatro patas”: Secretaría de la Función Pública (SFP), Auditoría Superior de la Federación (ASF), Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC). Si bien los nombres no son exactamente los mismos de su propuesta original, sí el sentido general de las funciones de cada una de las instituciones y

su interacción. Eso fue lo que se aprobó y si algún mérito tuvimos los legisladores que decidimos promoverla fue la de acercarnos a la sociedad civil, discutir y acordar con ella para impulsar el núcleo de sus planteamientos en las iniciativas y luego en la dictaminación. Lo digo a sabiendas de que algunos partidos buscaron adjudicarse el mérito para buscar capitalizarlo en las urnas de una elección que se aproximaba.

En el Comité Coordinador del SNA están precisamente esas dependencias clave, más el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI)¹¹, el Consejo de la Judicatura y un Comité de Participación Ciudadana.¹² La inclusión del órgano garante en transparencia no requiere mayor explicación, es obvio que juega un papel esencial para prevenir y detectar actos de corrupción. Con la judicatura se incluye al Poder Judicial que mantiene su especificidad —ahí la reforma se topo con no pocas resistencias. La inclusión de los ciudadanos puede ser realmente virtuosa si la Ley General del SNA les da el suficiente protagonismo como para que incidan en la planeación, diseño, aplicación, evaluación y corrección de los programas y políticas públicas en la materia.

El Comité de Participación Ciudadana será integrado por cinco destacados ciudadanos. La RRC tiene la propuesta audaz de que sea éste el que presida la “mesa rectora” del Comité Coordinador del SNA, así como el establecimiento de un secretariado técnico con amplias facultades. Comparto ambas propuestas que tendrían que establecerse en la Ley General. Si lo que se busca es evitar la simulación y los conflictos institucionales que abundan entre dependencias y órganos del Estado que se miran con recelo entre sí, así como dotarle de dinamismo,

9. Red por la Rendición de Cuentas (RRC), *Cambios a la comisión anticorrupción. Una propuesta*, México, 2013. Y Primera, segunda y tercera infografía propuestas por la RRC.

10. *Declaratoria de publicidad de los dictámenes*, Gaceta Parlamentaria, Anexo III, jueves 26 de febrero 2015.

11. En 2015, después de la aprobación de la Ley General de Transparencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, y Protección de datos (INAI).

12. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



retroalimentación constante y exigencia al sistema, sin duda que podría funcionar bien.

La complejidad del SNA significa en sí mismo un riesgo, pues faltan importantes leyes por aprobarse y numerosos ordenamientos en adaptarse para que pueda funcionar. De entrada, la reforma constitucional no entrará en vigor hasta que no estén aprobadas la Ley General de Responsabilidades –el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana en el seno de la RRC construyeron una muy buena propuesta de la misma, la cual se conoce como #Ley3de3 que se está impulsando como iniciativa ciudadana, es decir, recabando firmas–, y la Ley General del propio SNA, se expidan la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa y la que regule la organización y facultades de la ASF, así como reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para formalizar la resurrección de la SFP con ese u otro nombre.¹³

Pero además no basta con que entre en vigor la reforma, debe funcionar y para ello al menos deben concretarse cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial –para que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforme en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con sus nuevas facultades; expedir la Ley de la Fiscalía General de la República –para que exista la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción; reformar la Ley General de Transparencia –para que el INAI se integre al SNA. Y después de todo lo que hay que hacer para que entre en vigor y funcione, habrá que modificar muchos ordenamientos para homologarlos con la reforma, que pueden llegar a ser tan importantes como la expedición de una nueva Ley de Obras Públicas y Servicios.

De dicha complejidad surge la preocupación de la RRC por el riesgo de que se pierda la visión integral del sistema si el necesario trabajo legislativo se hace en retazos y sin una visión rectora.¹⁴ Son tantas leyes y ordenamientos que es fácil que cunda la dispersión y no se repare en el acoplamiento que la propia idea de sistema reclama. De ahí que sea correcto el planteamiento de que las dos leyes generales sean aprobadas primero, cuidando su sintonía.

A grandes rasgos y de manera esquemática podríamos resumir el SNA de la siguiente manera: la

SFP previene e investiga actos de corrupción. Las faltas no graves se resuelven en la misma dependencia con los OCI, las graves las traslada al TFJA y/o, en su caso, a la FECC cuando se presuman hechos constitutivos de delitos. La ASF realiza la fiscalización externa y lo mismo, las faltas no graves le da vista a los OCI, mientras que las graves al TFJA y/o a la FECC. Se contará con un Comité Coordinador para acopiar y generar información, evaluar y hacer planeación, asesorar y promover políticas públicas. Y el sistema será replicado en cada entidad federativa, lo cual ya incluye a la recién nombrada Ciudad de México, antes Distrito Federal.

No se trata de la simple coordinación de instancias, sino que a éstas también se les dotaron de facultades que no tenían. Muchas de éstas son muy importantes, pero antes de hablar de las demás quisiera resaltar algunas de la ASF¹⁵, pues fui testigo de que las mayores resistencias se dieron en contra de ellas.

La ASF seguirá siendo autónoma, su titular será nombrado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados y durará 8 años con la posibilidad de ser reelecto una vez. Con sus nuevas atribuciones podrá hacer auditorías en tiempo real y no esperar a que acabe el ejercicio presupuestal aprobado, pues se eliminan los “principios de anualidad y posterioridad”.

Tan importante como lo anterior es que, además de fiscalizar “los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios de los sistemas financieros”, también lo hará con las participaciones federales entregadas a las entidades, las cuales antes quedaban reservadas a las auditorías locales. Esa fue la razón por la que gobernadores de

13. Segundo, Quinto y Sexto Transitorios de la Reforma Constitucional, 2015.

14. RRC, *Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, 2015.

15. Artículos 74, 79, 109, 114 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



todos los partidos intentaron detenerla pretextando la “defensa del federalismo”, presionando a sus respectivos Grupos Parlamentarios.

En concordancia con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas¹⁶, la ASF auditará la deuda pública que contraten los estados cuando usen cómo garantía las participaciones federales. Además, la prescripción de las faltas administrativas graves pasan de tres a “no inferiores a siete años” y el tiempo deja de correr cuando inicia el procedimiento de investigación. Cada año dará dos informes parciales sobre sus auditorías y, el 20 de febrero, uno ejecutivo al año siguiente de la presentación de la cuenta pública, el cual deberá presentarse a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados. También presentará dos informes de rendición de cuentas sobre los montos resarcidos, las sanciones, las denuncias penales, los procedimientos iniciados ante el TFJA, etc.

En el papel tenemos una ASF recargada y fortalecida que, cuando tenga vigencia la reforma, podrá solicitar información de años anteriores y sancionar a quien se niegue a cooperar. La idea es que ya no sólo se conozcan las irregularidades, sino que se pueda hacer algo al respecto con ellas al conocerse con oportunidad y eso contribuya a evitar impunidad. Tengo (casi) la certeza de que lo que ayudó a vencer las fuertes resistencias de los gobernadores frente a los nuevos y vigorosos poderes de la ASF fue el compromiso de establecer candados para su aplicación en la ley. No son excepcionales las regresiones en las leyes secundarias respecto a lo conseguido en la Constitución, pero también tenemos las experiencias ya referidas de la sociedad civil, oposición y opinión pública resistiendo esos intentos. La legislación en transparencia que veremos más adelante es un extraordinario ejemplo.

De la “Secretaría responsable del control interno”¹⁷ que todavía tiene el nombre de Función Pública vale resaltar que, además de sus labores fundamentales de prevenir, corregir e investigar, así como sancionar faltas administrativas no graves y hacer denuncias ante el TFJA y la FECC de las que sí lo son, debe establecer un servicio profesional de carrera para el nombramiento y la profesionalización en los Órganos de Control Interno. Los titulares de éstos en los organismos constitucionales autónomos se

nombrarán con mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados y el Secretario deberá ser ratificado por el Senado.

En lo que concierne al TFJA resulta fundamental decir que, además de atender las controversias entre la administración pública federal y los ciudadanos, será autónomo y establecerá sanciones por faltas administrativas graves a los servidores públicos y a los particulares que participen de ellas, es decir, tanto al corrupto como al corruptor, lo que incluye pago de “indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales”.¹⁸

El TFJA funcionará en Pleno o en salas Regionales. La Sala Superior se conformará por dieciséis magistrados designados por el Presidente y ratificados a dos tercios por el Senado o, en los recesos, de la Comisión Permanente y su encargo será de quince años improrrogables. En el caso de los magistrados regionales también deberán ratificarse, pero requerirán sólo la mitad más uno de los legisladores presentes y su encargo será de diez años con posibilidad a ser considerados para nuevos nombramientos. Como el TFJA se conforma a nivel federal de la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y su correlativo estatal, Tribunales de Justicia Administrativa, de los Tribunales Contenciosos Administrativos los magistrados que se encuentren en funciones terminarán el tiempo de su encargo.¹⁹

Para los actos de corrupción que puedan ser constitutivos de delitos se creará, como ya vimos, la FECC. Para disminuir el riesgo del uso faccioso de la

16. Disciplina Financiera de las Entidades federativas y municipios. *Decreto por el que se reforman, y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios*, Diario Oficial de la Federación, México, 2015.

17. Artículos 28, 41, 76, 109 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. Artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tercero Transitorio de la Reforma Constitucional, 2015.

19. Artículos 73 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Octavo Transitorio de la Reforma Constitucional, 2015.



procuración de justicia y que no se le diera impunidad a unos y persecución a otros por cuestiones políticas, como ha sido una constante en nuestro país, se demandó la autonomía del Ministerio Público, la cual ya fue aprobada a nivel constitucional, pero no funcionará hasta que se apruebe la Ley de la Fiscalía General de la República.²⁰ La FECC será dependiente de ésta. No es un asunto menor que se haya incluido en el texto constitucional la extinción de dominio por “enriquecimiento ilícito”, aunque es verdad que la figura ha sido subutilizada en el combate a la delincuencia organizada –más por incapacidad y falta de voluntad política de usarla que por limitaciones de ley, sin que esto signifique que ésta no deba revisarse para hacerla más eficaz.

Es importante recalcar que “en el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información”.²¹ Se dan pues las herramientas para indagar y enfrentar así el principal incentivo de la corrupción: la impunidad.

Por cierto, tanto la Secretaría de la Función Pública –si conserva ese nombre tras la obligada reforma a la LOAPF– como la Auditoría Superior de la Federación podrán recurrir las actuaciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.²²

Se logró incluir la obligación de presentar la declaración de intereses a los servidores públicos que también deben presentar la declaración patrimonial a las “autoridades competentes”.²³ En ese sentido, es probable que en la ley secundaria quede en los mismos términos que ésta última y sea opcional darle publicidad. De cualquier modo es un logro y la sociedad civil también tuvo su mérito en esto. La iniciativa del IMCO y Transparencia Mexicana para que legisladores, candidatos y presidentes de partido hicieran públicas sus tres declaraciones –de impuestos, patrimonial y de intereses– tuvo muy buen recibimiento en la opinión pública.²⁴

En la aprobación de la reforma constitucional del SNA se dio un fuerte debate respecto a incluir en el artículo 108 la posibilidad de juzgar al Presidente de la República por actos de corrupción.²⁵ De la misma manera que cuando se discutió terminar con el fuero –minuta hasta el momento congelada en el Senado–, fue imposible convencer al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de eliminar cualquier privilegio al titular del Ejecutivo. De cualquier forma son innegables los avances conseguidos, pero, muy importante, siempre y cuando las leyes secundarias no desmerezcan lo establecido en la reforma constitucional.

En mayo de 2016, se cumple el plazo para que estén aprobadas las leyes que requiere el SNA para entrar en vigor y funcionar, por ello en el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXIII Legislatura (2015-2018), que va de febrero a abril de 2016, éste debe ser el tema fundamental.²⁶ Es conocido que la excepción es que el Congreso cumpla los plazos que se pone a sí mismo, pero será clave la presión de la sociedad civil y la opinión pública para que este tema de gran importancia no se retrase o paguen un alto costo político quienes sean responsables de incumplir el tiempo establecido. Es verdad que podría citarse a

20. Artículos 102, 113 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Transitorio Décimo Sexto, 2014.

21. Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

22. Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que podrán hacerlo en conformidad a los artículos 20 y 104 de la misma Constitución.

23. Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

24. El 4 febrero de 2015, cuatro legisladores de 628 presentaron esas tres declaraciones en la plataforma digital que elaboró el IMCO: senadores Laura Rojas (PAN) y Zoé Robledo (PRD) y diputados federales Fernando Rodríguez Doval (PAN) y Fernando Belaunzarán (PRD). Luego se sumaron algunos más y durante la elección federal 2015 decidieron publicarlas también algunos candidatos. Actualmente, sigue funcionando la plataforma con algunos legisladores y gobernantes en imco.org.mx.

25. Jesusa Cervantes, “Sólo 61 diputados pugnaron por juzgar corrupción presidencial”, en proceso.com.mx, 27 de febrero 2015.

26. Transitorio Segundo de la Reforma Constitucional, 2015.



un periodo extraordinario, pero, en cualquier caso, se debería buscar que la necesaria aprobación de la legislación más apremiante no pase del primer semestre del año. Lograr eso y que no se den retrocesos en el contenido son los grandes objetivos que se deben empujar desde dentro y desde fuera del Poder Legislativo, empezando con el impulso a la Iniciativa Ciudadana de la #Ley3de3.

La paradigmática legislación en transparencia

Llamo paradigmática a la legislación en transparencia aprobada en la LXII Legislatura no porque sea perfecta en su contenido, ninguna ley lo es, sino por la forma en cómo se construyó y el virtuoso protagonismo de la sociedad civil en todo el proceso.

Si bien es cierto que la concepción y el espíritu de la reforma constitucional del SNA provino de la sociedad civil organizada en la extensa pluralidad de la RRC, ésta se retomó a través de las iniciativas de legisladores de distintos Grupos Parlamentarios. En cambio, en la legislación sobre transparencia estuvieron sentados en la mesa por decisión de los propios legisladores desde la reforma constitucional y, en el caso de la Ley General, incluso fueron parte de la comisión redactora, teniendo no sólo voz, sino también voto a la par de los partidos. El Colectivo por la Transparencia, México Infórmate y la RRC jugaron así un papel determinante. Una experiencia por demás virtuosa de “parlamento abierto”.

El extraordinario resultado que se obtuvo de esta experiencia debiera ser acicate para que no fuera una práctica excepcional y que el Congreso trabaje más de cerca con los ciudadanos, en el entendido de que en México existe una sociedad civil estudiosa, profesional y con *expertise* en muchas áreas y podría contribuir a enfrentar uno de los problemas del sistema político mexicano: el divorcio existente entre el pueblo en su pluralidad y el parlamento que pretende representarlo.

En mi calidad de entonces diputado sólo identifiqué haber tenido una diferencia importante con la sociedad civil que participó en la elaboración de la reforma constitucional. Los intentos de regresión

por parte del oficialismo a lo previamente acordado fueron rechazados exitosamente y, sin embargo, las organizaciones identifican un retroceso que no fue evitado y que yo no puedo reconocer como tal. Es el referente a la única excepción a la definitividad de las decisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI): la posibilidad de que el Consejero Jurídico de la Presidencia determine no entregar información por considerar que vulnera la seguridad nacional.²⁷ En ese excepcional caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resuelve como última instancia.²⁸ Antes de entrar al fondo, veamos el contexto.

El Senado había aprobado la reforma constitucional que retomaba una década de experiencia desde la primera ley en la materia y que contó, como vimos, no sólo con el beneplácito de una multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil, sino incluso con su activa colaboración. El PRI-Verde (Partido Verde Ecologista de México) que habían acompañado el dictamen en la Cámara de Origen, en la Revisora dieron *albazo* al presentar un conjunto de reservas regresivas²⁹ en el marco de un Congreso sitiado y tomado por maestros disidentes, pues coincidió con la discusión de las leyes secundarias de la reforma educativa.³⁰ El 22 de agosto de 2013 en la tarde, mientras se instalaba la sesión de ese Periodo Extraordinario de Sesiones en el Centro Banamex y los ánimos por la situación estaban muy exaltados, las diferencias amenazaba no sólo con detener la reforma en transparencia –recordemos que se necesitan dos terceras partes para modificar la Constitución–, pues tanto los diputados del PAN como del Partido de la Revolución Democrática (PRD) nos manteníamos firmes en no admitir los cambios de último momento del oficialismo, sino incluso en dar por terminado el *Pacto por México*. Aunado a ello, las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en el Colectivo por la

27. Areli Cano, “Congreso debe definir límites entre lo público y la seguridad nacional”, Boletín 125/15, INAI, México, 2015.

28. Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

29. *Reservas al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Transparencia y Anticorrupción*, Diario de los Debates, Cámara de Diputados, México, 2013.

30. Saúl Lilia, “No pasarán cambios al IFAI, adelantan PRD y PAN”, en *animalpolitico.com*, 20 de agosto 2015.



Transparencia y México Infórmate presionaron con fuerza en la opinión pública y en redes sociales con el HT #TransparenciaYa para no admitir cambios en la minuta.³¹

La decisión para que el PRI diera marcha atrás en sus reservas en la reforma constitucional en transparencia no se tomaron en el Congreso, tampoco en *Los Pinos*, sino en la mesa del *Pacto por México*³² ante la amenaza de la oposición de retirarse de la misma. Así fue como la pretensión de eliminar la definitividad de las decisiones del entonces IFAI, así como su capacidad de interponer acciones de inconstitucionalidad, aumentar la incidencia del Ejecutivo en el nombramiento de los comisionados y que los partidos políticos quedaran fuera de los sujetos obligados, entre otras cosas, se frustró. La única modificación que se acordó fue la excepción ya señalada del Consejero Jurídico de la Presidencia para casos de “seguridad nacional”.

En un principio compartía la idea de no tocar la minuta, pero debo confesar que el acuerdo tomado acabó por seducirme. Imaginé al Pleno de la SCJN resolviendo el diferendo entre el Poder Ejecutivo y el recién autónomo y empoderado Órgano Garante y pensé que ese era un diseño institucional impecable. Recordé los debates sobre el matrimonio igualitario e interrupción legal del embarazo en el todavía Distrito Federal, el de Florence Cassez y las violaciones al debido proceso, el de la llamada “Ley Televisa”, etc., y me gustó la idea de que el Máximo Tribunal discutiera públicamente sobre los alcances del artículo 6º constitucional, la transparencia y el derecho a la información de los ciudadanos en casos que forzosamente debían ser excepcionales porque de entrada la presidencia pagaría el costo político de dar publicidad a lo que por esa vía buscara ocultar, en el entendido además de que en la ley se acotaría con precisión el concepto de “seguridad nacional”.

Sin embargo, el procedimiento litigioso en la SCJN no fue acordado explícitamente y lo que dábamos por un hecho, el desahogo con las reglas del juicio de amparo, no se ha dado en el primer y hasta el momento único caso en que el Consejero Jurídico ha reservado información por “seguridad nacional” contra la decisión del INAI de que se entregue información sobre bitácoras de vuelos y usuarios del avión presidencial³³. Por desgracia, en el Senado se

mantuvo ese vacío en el dictamen de la Ley Federal de Transparencia. La Cámara de Diputados pudiera hacerlo en la discusión de la minuta. Se trata de una omisión en la ley que si no se resuelve, sea legislativamente o por decisión de la propia SCJN, dejará un espacio de opacidad al servicio de la discrecionalidad del Ejecutivo; en dado caso, tendré que aceptar que estuve equivocado al admitir la excepción a la definitividad de las resoluciones del órgano garante federal.

En la discusión de la Ley General también se dieron fuertes intentos para retroceder en lo ya acordado. El momento estelar y más dramático fue cuando el Consejero Jurídico de la Presidencia entrega más de ochenta observaciones sin ningún rubor por violentar la división de poderes al inicio del último periodo de sesiones de la LXII Legislatura.³⁴ Como ya dijimos, la reacción decidida de la sociedad civil, los legisladores de oposición y la opinión pública, en momentos cercanos a un proceso electoral y con un gobierno federal desgastado, lograron reinstalar la mesa, rechazar la gran mayoría de ellas y mantener un proyecto de dictamen de avanzada. Para ese entonces el *Pacto por México* ya hacía mucho que había naufragado como resultado de la reforma energética que se aprobó.

Un tema polémico recurrente fue el de los nuevos sujetos obligados. Los fideicomisos y fondos públicos no fueron objetados. Con los sindicatos hubo cierta resistencia, pero se aceptó que aquellos que recibieran recursos públicos debían dar cuenta de ellos. No quedó establecido el conocer lo que se hace con las cuotas sindicales que, en el caso por ejemplo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), son exorbitantes. Queda pendiente garantizar que al menos los trabajadores

31. “México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia expresamos preocupación por reforma constitucional en materia de transparencia”, en fundar.org.mx, 16 de agosto 2013.

32. Así me lo comunicó ese día, vía telefónica, Jesús Zambrano Grijalva, entonces presidente del PRD.

33. Redacción, “El INAI emprende batalla legal para mostrar la flota aérea presidencial a ciudadanos”, en sinembargo.mx, 3 de octubre 2015.

34. Redacción, “La presidencia generó la polémica, señala Corral, en mesa sobre ley de transparencia”, en aristequinoticias.com, 24 de febrero 2015.



aportantes sí conozcan su destino. En el caso de los partidos políticos sí hubo fuertes intentos por no incluirlos, al grado de que se llegó a proponer que su compromiso con la transparencia lo cumplirían a través de los informes anuales al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), lo que por cierto era algo que ya ocurría y, por lo mismo, no significaba avance alguno. Finalmente se incluyeron.³⁵ El caso de los Grupos Parlamentarios merece mención especial.

Al menos en la Cámara de Diputados hubo una negativa infranqueable a incluir a los Grupos Parlamentarios de manera explícita en el cuerpo del decreto como sujetos obligados³⁶. Es verdad que la reforma y la ley incluyen al Poder Legislativo y se estableció la obligación legal de los Grupos Parlamentarios de dar a conocer informes, pero esto último no es suficiente y mantiene un espacio de incertidumbre. Los comisionados del INAI eludieron repetidamente los cuestionamientos al respecto en su comparecencia en dicha Cámara. Algunos especialistas sostienen con fundamento que la ley da para que sí aporten toda la información que se les requiera y coincido en ello. Pero eso, como muchas otras cosas, dependerá de lo que resuelva el órgano garante porque tengo dudas fundadas de que lo que suban a la *Plataforma Nacional*, cuando el INAI emita los lineamientos, sea suficiente. No tardaremos mucho en saberlo.

En un penoso transitorio, donde se encuentra la obligatoriedad de las Cámaras para aprobar un programa de “reorganización administrativa” a más tardar el 30 de agosto de 2015, sí se menciona a los Grupos Parlamentarios como “sujetos obligados” “respecto a los recursos que a través de éstos se asignan a los legisladores”.³⁷ Llamo penoso al transitorio porque significa que antes de esa fecha no se les puede requerir esa y otras informaciones a las Cámaras y porque esa posibilidad queda atada a unas normas que bien podrían retrasarse o aprobarse parcialmente sin consecuencias.

La Ley General resolvió bien el problema de la reserva de información con la “prueba de daño” y la “prueba de interés público”, lo que le quita carácter absoluto. Por principio de cuentas, toda la información de los sujetos obligados es considerada pública y sólo por excepción se puede reservar alguna³⁸, en conformidad con supuestos

explícitamente establecidos, además de los datos personales (información confidencial) que por ley deben resguardarse³⁹. Existe la obligación legal de poner en línea y de manera sencilla y accesible la información pública en la *Plataforma Nacional*⁴⁰ por parte de los sujetos obligados, de acuerdo a lineamientos que el INAI deberá dar a conocer antes del 4 de mayo de 2016, fecha en el que se cumple un año de su promulgación y todos aquellos que reciban dinero público, así sean personas físicas o morales, deberán transparentarlo, sea por ellos mismos o por el sujeto obligado que se los entregó.⁴¹

La información que sea solicitada y no se entregue deberá justificarse y motivarse la reserva, mediante la *prueba de daño*, demostrando que los riesgos y perjuicios son mayores al darla a conocer que el beneficio por cumplimiento del derecho humano a la información, siendo el órgano garante el que define de acuerdo a los principios establecidos, entre otros el de máxima publicidad, y teniendo en cuenta que debe proporcionarse la mayor protección al solicitante⁴². Si a éste no le satisface la resolución del órgano garante local, podrá pedir la revisión al INAI.

Por la “prueba de interés público” los expedientes sobre violaciones graves a derechos humanos y crímenes de *lesa humanidad* deben darse a conocer.⁴³ Esa fue una de las batallas estelares, pues el oficialismo insistió mucho en que eso fuera determinado por la autoridad en la materia, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), antes de darle publicidad. Pero aunque esa batalla se ganó y se aprobó como originalmente había sido aprobado, casos como el de los 72 migrantes asesinados en San

35. Artículo 23 de la Ley General de Transparencia.

36. Tanto en la reforma constitucional como en la Ley General presenté reserva para incluir de manera explícita a los Grupos Parlamentarios como sujetos obligados en el cuerpo del decreto. En ambas ocasiones fue rechazada.

37. Transitorio Decimotercero de la Ley General de Transparencia.

38. Artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia.

39. Artículo 68 de la Ley General de Transparencia.

40. Artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley General de Transparencia.

41. Artículos 81 y 82 de la Ley General de Transparencia.

42. Artículos 101, 103, 104 y 105 de la Ley General de Transparencia.

43. Artículo 115 de la Ley General de Transparencia.



Fernando siguen en la opacidad. En ese punto le ha faltado entereza y firmeza al órgano garante

Cabe agregar que ahora existe la obligación legal de los sujetos obligados para generar información, acopiarla y resguardarla.⁴⁴ Para declarar su inexistencia debe cumplirse con un procedimiento administrativo verificable.⁴⁵ Con ello se busca evitar una de las salidas más comunes para mantener la opacidad. Otra era la impugnación a las resoluciones de los órganos garantes, pero ahora sus resoluciones son, como vimos, definitivas. Además, ahora podrán establecer medidas de apremio, multas y sanciones, es decir, no sólo tienen autonomía sino también dientes⁴⁶. A diferencia de las que impone el Instituto Nacional Electoral (INE) antes IFE, aquí no se pueden pagar multas y sanciones con dinero público sino que deben cubrirse con el peculio propio.⁴⁷

El avance es sustancial y trascendente, pero es de esperarse no sólo resistencias en su aplicación que ya estamos viendo sino también la tentación de acotar lo logrado en las dos leyes generales faltantes: la de Archivos y la de Protección de Datos Personales. De hecho, los proyectos que se conocen muestran esas ansias por acotar los amplios márgenes de transparencia ya establecidos y al menos mantener ciertas zonas de opacidad. La batalla, pues, no ha terminado.

Son lamentables los retrocesos en algunas legislaciones estatales, pero eso no me preocupa tanto, pues a partir del 4 de mayo de este año el INAI podrá conocer de los medios de impugnación, y ejercer las facultades de revisión y atracción⁴⁸; la última palabra es de ésta y no de los órganos garantes locales, los cuales, por cierto, podrían de cualquier manera, en el ámbito de sus autonomía y sus atribuciones, resolver de acuerdo a la reforma constitucional y la Ley General sin atender lo que localmente se le oponga, pues esas dos son normas jerárquicamente superiores y tienen plena vigencia en su ámbito. Y ahí está la clave, en el papel que jueguen los integrantes de los órganos garantes.

Decía Alejandro Gómez Arias, dirigente estudiantil del movimiento de 1929 que le dio a la Universidad Nacional su autonomía que, para que ésta exista, se debía ejercer.⁴⁹ En efecto, los órganos garantes y,

en especial, el INAI tienen la fuerza jurídica y los instrumentos para hacer que la nueva legislación funcione bien. Son el centro y corazón del SNA⁵⁰, pero sólo lo van a echar a andar si son capaces de actuar autónomamente y cumplir con el espíritu y la letra de la reforma. Ahí está el punto clave: las leyes pueden estar muy bien, pero quienes tutelan y hacen valer el derecho humano a la información serán las personas que los conforman con sus actuaciones.

Como toda actuación de los órganos garantes locales podrá ser revisada por el INAI a petición de los solicitantes, sus comisionados tendrán la mayor responsabilidad. Hay que decir que hasta el momento su trabajo ha sido de contrastes. Por una parte, inexplicablemente, siendo todavía IFAI, no fueron a la SCJN contra las excesivos e inconstitucionales artículos de la Ley General de Telecomunicaciones que permiten a autoridades policiacas solicitar a los prestadores del servicio datos de llamadas y mensajes sin orden judicial⁵¹, pero por la otra defendieron con entereza los acuerdos alcanzados en el Senado con legisladores y sociedad civil en la legislación de transparencia⁵² y han resuelto no pocos casos en concordancia con la ley y de acuerdo a los principios establecidos en la misma. Pronto conoceremos los lineamientos que emitan para la *Plataforma Nacional* y tendremos que seguir muy de cerca sus resoluciones y cómo desahoguen los recursos de revisión que podrán conocer a partir del próximo 4 de mayo.

44. Artículo 24 de la Ley General de Transparencia.

45. Artículos 138 y 139 de la Ley General de Transparencia.

46. Título noveno, Medidas de apremio y sanciones, del artículo 201 al 216 de la Ley General de Transparencia.

47. Artículo 206 de la Ley General de Transparencia.

48. Transitorios Quinto y Sexto de la Ley General de Transparencia.

49. Imanol Ordorika, *La autonomía universitaria. Una perspectiva política*, Perfiles Educativos, vol. XXXII, Instituto de Investigación sobre la Universidad y la Educación, México, 2010.

50. Artículos 27 a 36 de la Ley General de Transparencia.

51. Ángel Cabrera, "IFAI rechaza ejercer inconstitucionalidad contra Ley Telecom", en 24-horas.mx, 13 de agosto de 2014.

52. Javier Berain, "10 puntos del IFAI para la Ley General de Transparencia explicado en cristiano", en tm.org.mx, 17 de febrero de 2015.



Se avanzó mucho en el nombramiento de los comisionados, dándole mayor peso al Senado en su selección.⁵³ El proceso que éste determinó en acuerdo con la sociedad civil fue inédito y muy provechoso. En lugar de ternas enviadas por el Ejecutivo, se procesó en el parlamento la depuración de los aspirantes y es el Presidente quien tiene que elegir de acuerdo a dicho proceso, sabiendo que deben ser ratificados por dos terceras partes de esa Cámara. Sólo uno de los siete comisionados no estuvo entre los mejor calificados por un grupo de *notables* comprometidos con el derecho a la información y la transparencia.

Siendo una legislación tan duramente peleada por la sociedad civil y con notables avances conseguidos en un mecanismo inédito y abierto de dictaminación, sorprende que no haya sido aprobada por unanimidad debido a que la oposición que, al menos en la LXII se autodefinió como más radical, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y Movimiento Ciudadano (MC), decidieron votar en contra de la reforma constitucional y de la Ley General de Transparencia. Lo mismo ocurrió con el SNA.⁵⁴ Entiendo su consigna estratégica de oponerse a todas las llamadas *reformas estructurales*, pero acabaron oponiéndose a la sociedad que la diseñó, elaboró, promovió, peleó y defendió. Pienso que deben una explicación a las organizaciones de la sociedad civil que participaron activamente en ellas.

A manera de conclusión

Vienen batallas decisivas en 2016 para que los notables avances en ambas legislaciones, transparencia y anticorrupción, se consoliden, se eviten retrocesos y, muy importante, se constaten en la práctica. La opacidad, corrupción e impunidad también han contribuido al profundo y creciente deterioro que han sufrido los derechos humanos en México.⁵⁵ Por eso, entre otras razones, resulta inadmisibles admitir cualquier intento de simulación.

Aquí no cabe ingenuidad. Tenemos que reconocer que leyes e instituciones no podrán por sí solas transformar al sistema político y hacer que la corrupción deje de ser su quinta esencia; sin auténtica voluntad de cambio siempre encontrarán la manera de mantener resquicios abiertos. Sólo si la presión social amenaza la permanencia en el poder de quienes

lo detentan y los costos por la corrupción se perfilan para sentirse en las urnas, el instinto de supervivencia pudiera crear las condiciones para terminar con la connivencia compartida y policromática de vicios, excesos y escándalos provocados por la *crisis de ética pública* que padece la república.

La sociedad civil que ha sido clave para poner en el centro del debate el problema sistémico y altamente pernicioso de la corrupción, la opacidad y el deterioro de los derechos humanos deberá dar un paso más al frente e irrumpir con protagonismo en la disputa por la nación en las elecciones presidenciales de 2018 y establecer agenda. De eso dependerá, en buena medida, que la genuina indignación contra la clase política no sea capitalizada por personajes autoritarios que se nutren de la muy recurrida antipolítica, sino por una opción garantista y comprometida con la democracia.

53. Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

54. Sus posicionamientos y votaciones pueden consultarse en la página de la Cámara de Diputados, en el Diario de los debates: diputados.gob.mx

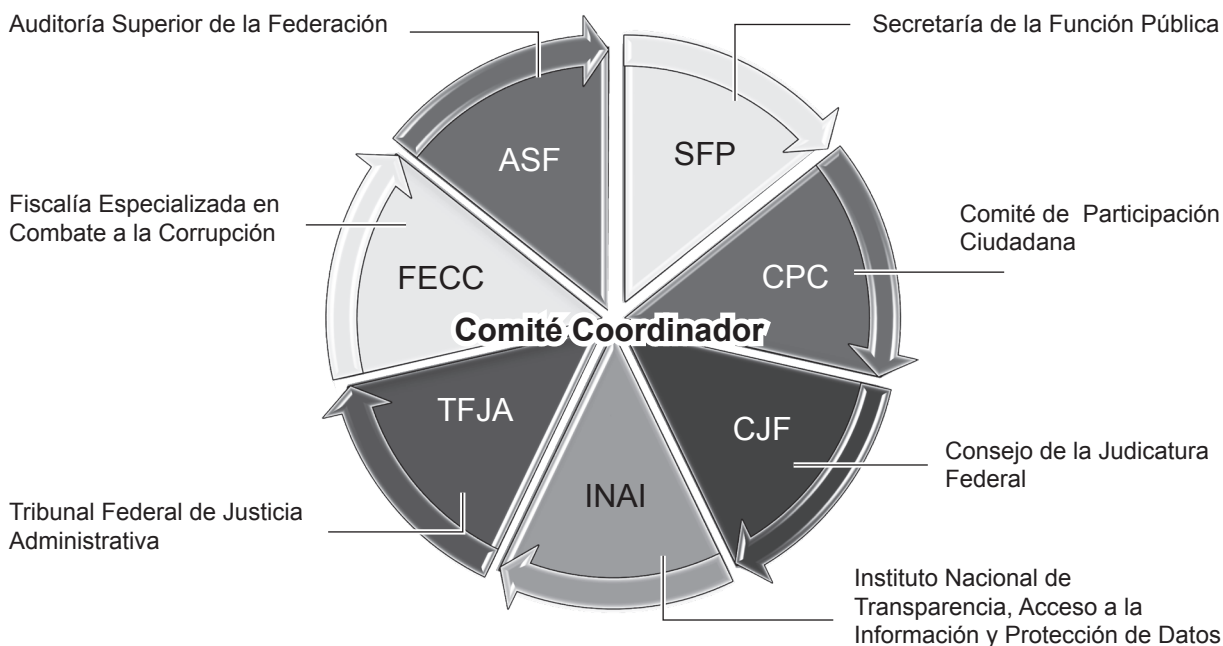
55. Redacción, “En México y Venezuela, las más graves violaciones a los derechos humanos en AL: ONU”, en aristequinoticias.com, 6 de marzo 2015.



Anexo

Infografía 1

Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaborado por Aideé Gracia, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados.

Infografía 2

Sistema Nacional de Transparencia



Legislación Pendiente

- Expedir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (pendiente en la cámara de diputados en calidad de minuta)
- Expedir la Ley General de Archivos
- Expedir la Ley General de Protección de Datos Personales en poder de los sujetos obligados

Fuente: Elaborado por Aideé Gracia, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados.



Infografía 3

Legislación Necesaria para que entre en vigor la Reforma Constitucional Anticorrupción, de conformidad con lo que establecen los transitorios segundo y quinto del decreto publicado el 27 de mayo de 2015 en el DOF

Expedir la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Expedir la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa

Expedir la Ley que Regule la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación

Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Fuente: Elaborado por Aideé Gracia, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados.

Infografía 4

Legislación Necesaria para el Funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción

Expedir la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Expedir la Ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Expedir la Ley que regule la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación

Abrogar la Ley vigente y expedir una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial

Expedir la Ley de la Fiscalía General de la República

Reformar la Ley General de Transparencia

Fuente: Elaborado por Aideé Gracia, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados.



Infografía 5

Desarrollo Legal derivado de la Reforma Constitucional Anticorrupción

1. Expedir la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
2. Expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
3. Reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas
4. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
5. Expedir la Ley que regule la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación
6. Abrogar la Ley vigente y expedir una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
7. Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
8. Reformar la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal
9. Abrogar la Ley vigente y expedir una nueva Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas
10. Expedir la Ley de la Fiscalía General de la República
11. Reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
12. Reformar la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
13. Reformar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo
14. Reformar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
15. Reformar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos
16. Reformar la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la CPEUM
17. Reformar el Código Penal Federal
18. Reformar la Ley Federal para la Administración de Bienes del Sector Público
19. Reformar la Ley General de Contabilidad Gubernamental
20. Reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Fuente: Elaborado por Aideé Gracia, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados.



Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación Federal. Vigente al 05 de febrero de 2016.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cámara de Diputados 2015-2018, Publicada en el Diario Oficial de la Federación 4 de mayo de 2015.

Instituto Federal Electoral (2008). *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, Centro para el Desarrollo Democrático – Instituto Federal Electoral, México.

Casar, María Amparo (2015). *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE e IMCO, México.

García Gibson, Ramón (2010). *Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

Meixieiro Nájera, Gustavo y Pliego Moreno, Iván (2010). *Reformas Electorales en México: Evolución y pendientes*, Documento de Trabajo No. 91, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.

Ordorika, Imanol (2010). *La autonomía universitaria. Una perspectiva política*, Perfiles Educativos, vol. XXXII, Instituto de Investigación sobre la Universidad y la Educación, México.



Autor

Fernando Belaunzarán

Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue diputado federal en la LXII Legislatura (2012-2015). Ha sido dirigente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Ciudad de México y del Comité Ejecutivo Nacional.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa.
06140 | México, DF | México

Responsable
Hans Mathieu | Representante en México
Teléfono +53 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fesmex.org

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-607-7833-65-9